

从“三个三”发展脉络看“三个管理”——

更新理念压实责任细化路径 一体抓实“三个管理”



张利光

单位串通投标中的 刑事责任界分



张利光

在投标、招标活动中，串通投标的不正当竞争行为，扰乱了招标投标市场秩序，损害了投标人、招标人以及国家、集体、公民的合法利益，对此应当依法予以惩处。但是，在司法实践中，存在单位构成犯罪，可以仅对相关责任人员进行刑事追究，甚至出现相关责任人员不构成犯罪，还可以将相关责任人员直接以投标人或招标人身份追究刑事责任的观点。对此，笔者认为，关注单位串通投标中的刑事责任认定问题，有利于对串通投标过程中的行为进行精准定性。

对串通投标罪中单位的规范解读

刑法的规定。刑法第223条对串通投标罪的构成要件作出了明确规定：“投标人相互串通投标报价，损害招标人或者其他投标人利益，情节严重的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。投标人与招标人串通投标，损害国家、集体、公民的合法利益的，依照前款的规定处罚。”同时，刑法对串通投标的单位犯罪作出了规定，即第231条规定：“单位犯本节第二百二十一条至第二百三十条规定之罪的，对单位判处处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依照本节各该条的规定处罚。”据此，串通投标罪既可以由自然人实施，也可以由单位实施。

行政法规范的衔接。本罪属于典型的行政犯，与前置法即招标投标法之间存在紧密关系。对于本罪相关要件的把握，离不开招标投标法等行政法规的规定。该法第8条规定：“招标人是依照本法规定提出招标项目、进行招标的法人或者其他组织。”第25条规定：“投标人是响应招标、参加投标竞争的法人或者其他组织。依法招标的科研项目允许个人参加投标的，投标的个人适用本法有关投标人的规定。”由此可见，串通投标罪中的投标人一般应限定于法人或者其他组织，招标人也应限定于法人或者其他组织，当然在实践中单位和个人均会呈现出复杂的状态。

对单位的把握。刑法第30条规定：“公司、企业、事业单位、机关、团体实施的危害社会的行为，法律规定的负刑事责任的范围，应当依照法律、行政法规的规定，应当负刑事责任的组织体。根据我国刑法理论，单位犯罪是基于单位利益，在单位意志支配下，由单位的决策机构决定，直接责任人实施的犯罪。直接责任人包括负直接责任的主管人员和其他直接责任人员。具体决策方式可以是单位集体研究，也可以是具有决策权的成员之间的沟通，甚至可以是根据单位内部章程、议事规则等授权而由某一个人独立决定，但必须体现单位意志。

在串通投标犯罪中，单位刑事责任承担

刑法第30条、第223条、第231条对串通投标的单位犯罪及单位和相关直接负责的主管人员和其他直接责任人员作出了明确规定。直接负责的主管人员，是在单位实施的犯罪中起决定、批准、授意、纵容、指挥等作用的人员，一般是单位的主管负责人，包括法定代表人。其他直接责任人员，是在单位犯罪中具体实施犯罪并起较大作用的人员。

在上述三类主体中，单位是前提、基础。在法律已经明确规定了单位犯罪的前提下，如果单位不构成串通投标罪，则自然不存在单位犯罪的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，因为后者依附于前者。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑法〉的解释》第340条规定：“对应当认定为单位犯罪的案件，人民检察院只作为自然人犯罪起诉的，人民法院应当建议人民检察院对犯罪单位追加起诉。人民检察院仍以自然人犯罪起诉

的，人民法院应当依法审理，按照单位犯罪直接负责的主管人员或者其他直接责任人员追究刑事责任，并援引刑法分则关于追究单位犯罪中直接负责的主管人员和其他直接责任人员刑事责任的条款。”由此，可以从一个侧面证明单位犯罪的直接负责的主管人员和其他直接责任人员是依附于单位而存在的这一基本判断。

综上所述，在司法实践中，单位构成犯罪，但可以仅对相关责任人员进行刑事追究，甚至在单位不构成犯罪，可以将相关责任人员直接以投标人或招标人身份追究刑事责任的观点，不仅直接违反了刑法的具体规定，也背离了刑法第3条规定的“罪刑法定”原则。

在单位不构成串通投标罪的情形下，对相关责任人员法律责任的认定

犯罪应该得到惩处，这也是“罪刑法定”基本原则的应有之义，但是必须在法律框架内对相关责任人员进行定罪量刑，同时通过刑附刑等方式进行综合惩治，否则会出现行刑衔接的司法梗阻，进而因违反法秩序统一性原理而对国家的法秩序产生破坏。

在串通投标犯罪中，因为其具有必要共同犯罪的属性，从而会涉及投标人、招标人和作为帮助犯的第三人等多方主体；在具体犯罪主体认定中，会涉及单位和自然人；在单位犯罪的情形中，还会涉及单位、直接负责的主管人员和其他直接责任人员。因主体情况复杂，有可能出现如果单位难以认定犯罪的情况下，不但其直接负责的主管人员或者其他直接责任人员无法以串通投标罪受到追究，而且串通投标罪整体都不能成立的情形，如投标人与招标人串通，而招标人系单位，如果该单位不构成犯罪，则投标人也会因为无法律规定的串通对象而无法构成犯罪。

上述观点并不意味着在单位不构成犯罪的情形下，对相关责任人员的法律责任坐视不管，而是认为需要在法律框架下，根据行为人的相关串通或牟利行为，寻求新的解决途径。

对此，在单位犯罪的认定中，需要把握好单位与单位成员之间的行为界限。单位与单位成员是相对独立的两个主体，单位成员的利益不等于单位利益，单位意志源于单位成员又独立于单位成员。尤其需要厘清的是，单位意志不是单位内部某个成员的意志，也不是各个成员意志的简单相加，而是单位内部成员在相互联系、相互作用、协调一致的条件下形成的意志，即单位的整体意志。

在厘清单位与单位成员之间的行为界限的基础上，笔者认为，对在单位不构成串通投标罪的情形下，但在招标、投标活动中，实施了危害社会行为，并达到应受刑罚处罚程度的相关责任人员的法律追究，可以通过以下途径实现。

按照渎职犯罪追究刑事责任。如果招标投标主体是单位，而且是国有公司、企业、事业单位或者机关、人民团体的，可以根据刑法第397条、第168条的滥用职权罪、国有公司、企业、事业单位人员滥用职权罪定罪处罚。

按照相关贿赂犯罪追究刑事责任。如果在投标人相互串通或投标人与招标人串通的情形下，有关人员存在权钱交易且构成犯罪的，可以根据刑法第385条、第389条和第163条、第164条第1款的受贿罪、行贿罪和非国家工作人员受贿罪、对非国家工作人员行贿罪定罪处罚。如果国有公司、企业、事业单位或机关、人民团体成员在滥用职权的同时构成受贿犯罪的，实行数罪并罚。

按照串通投标罪的共犯追究刑事责任。招标单位的工作人员，个人与招标人共谋或明知投标人围标仍提供帮助的，则作为串通投标罪的共犯论处。具体有两种情形：一是单位工作人员在招标组织、协调和实施中提供帮助的行为；二是招标单位工作人员参加评标委员会，作为评标专家（此时该工作人员只具有评标专家单一身份）参加评标活动情形，进而提供帮助的行为。上述行为人的行为违背了所在单位意志，侵犯了单位利益，并为他人中标提供了帮助，如果情节达到构罪条件，应该作为串通投标罪共犯论处。

（作者为浙大宁波理工学院教授、法学博士）



一体抓实“三个管理” 高效办好每一个案件

贾富彬

2023年3月，在全国检察机关贯彻全国两会精神电视电话会议上，最高人民检察院检察长应勇首次提出“高效办好每一个案件”。2024年3月，最高检提出“三个善于”，为在个案上如何实现“高效办好每一个案件”提供了方法指引。4月8日，应勇检察长在为国家检察官学院春季学期首批调训班次授课时，对“三个善于”理念进行了全面、系统阐释。7月29日，应勇检察长在大检察官研讨班讲话中明确提出“三个结构比”。10月15日、16日，最高检先后召开检委会会议和党组会，明确提出“一取消三不再”，一体抓实业务管理、案件管理、质量管理。由此可见，以上“三个三”（“三个善于”“三个结构比”“三个管理”）是紧紧围绕更好实现“高效办好每一个案件”的价值追求而展开的，层层递进、环环相扣、逻辑严密，形成了一个统一体系。

从“三个三”的发展脉络来看，其根本源于对习近平法治思想的领悟和践行，统一并共同服务于“高效办好每一个案件”这一基本价值追求。首先，其落脚点在于案的高质量上，着力于办案指导的“三个善于”；其次，其推进到全面履职的高质量上，着眼于整体发展的“三个结构比”；最后，其细化到实施方法上，着力于工具抓手的“三个管理”。可以说，从目标引领到行动指南，从宏观分析到微观指导，从顶层设计到基层实施，他们之间相互贯通、彼此呼应、逻辑严密，形成了完整的体系闭环。

“三个三”之间的逻辑联系

“三个善于”是对案件“高质量”的诠释，既提出了办案标准又提供了方法指导。什么是高质量案件，“三个善于”给出评判标准，从这个标准出发，认定案件事实，在实体上、程序上都应规范，适用法律应从立法本意出发，体现法治精神，办案效果应是天理、国法、人情的统一。“三个结构比”是对检察工作整体“高质量”的衡量，提出高质量发展的研判参照。在实现个

案的高质量办理之后，如何从整体上判断检察工作发展是否全面、协调、充分，需要确定宏观载体，从而为判断检察履职是否充分、监督是否到位提供重要依据。“三个管理”是所有目标的工具抓手，是实现上述“三个三”的必然路径。从上述可知，“三个三”之间的逻辑关系为推进检察工作高质量发展提供了强劲动力与明确方向。一是设定了标准。“三个善于”为案件质量设定了标准，指明了方向。案件的优劣应从事实、定性、效果三个方面去衡量，要结合群众“可感受、能感受、感受到”的认可度去考量。二是明确了功能。各级检察机关要通过本地数据分析，特别是“三个结构比”情况，及时发现“四大检察”发展中存在的问题，确定检察工作的重点。

“三个管理”实践路径的初步思考

加强“三个管理”是检察管理的重要转型，当前推进“三个管理”应从理念更新、责任压实、路径细化、结果运用等多方面努力。

做好融合推进理念更新。“三个管理”是否落实见效关键是在是否树立、践行正确理念。应从以下三方面引导全体检察人员更新理念。一是做好“三个管理”与党建工作的融合。充分发挥党支部在加强“三个管理”中的战斗堡垒作用，将政绩观教育融入党员教育之中，将办案成效、工作业绩融入党员管理之中，用好批评和自我批评，督促从思想根源上解决问题。二是做好“三个管理”与队伍建设的融合。管理的关键在人，办案的责任也在人，一体推进检察业务素能培训、考核激励等人才建设的机制保障。要精准适配“以质量为核心、以公平正义为追求”的理念，注重对检察人员德、能、勤、绩、廉的综合考核，引领基层检察院和广大

检察人员更加积极主动开拓进取、真抓实干。三是要做好“三个管理”与文化建设的结合。要持续用好文化阵地，更好发挥检察文化塑造精神、凝聚力量、涵养品质、推动发展的作用。

突出重点压实管理责任。一是突出管理职责重点。明确不同岗位职责，确保各司其职。分层次分别强化检察长、检委会对案件的宏观管理，要优化办案部门的自我管理，实行案管部门的专门管理，充分发挥政工人事、检务督察等协同管理部门的相关职能作用，紧盯司法责任制落实，共同提升管理实效。二是要突出实践问题重点。加强“三个管理”必须全面分析、突出重点，紧紧抓住办案中存在的倾向性、紧迫性、典型性、异常性问题，密切结合实际，选好推进“三个管理”的切口，指导改进，探索富有特色、实际管用、举措。比如，刑事检察要注重解决主动监督意识不强问题；民事、行政检察要注重推进解决“倒三角”问题；公益诉讼检察要注重增强监督精准性问题，等等。三是要突出调查研究重点。要坚持系统观念，持续深入开展调查研究，注重实践总结，及时改进实践，深化“三个管理”的具体要求和实现路径，推动完善业务指导、管控、评价、制约监督机制，充分释放检察管理整体效能。

紧贴实际全面细化措施。主要包括以下几点：

1. 在全面调研的基础上，细化办案流程。一是细化现有规定。建议在各条线充分调研、征求基层法院意见的基础上，进一步细化办案流程。二是完善已有流程。为确保办案效率、将管理关口前移，可以增加不同条线的小流程。如可以规定承办人在受理后多少天内阅卷，检察官联席会议讨论案件要提前多少天提交书面报告等。三是增设有关亲历性流程。检察官办案不一定要审查案卷，更要开展现场勘

验、实地走访，面对面接触当事人，既有利于全面查清案件事实，更有利于人民群众了解检察工作，认同案件结论。

2. 合理运用管理结果，科学设置评价机制。可以探索管理结果运用办法，主要有：一是区别个体评价和集体评价。个体评价紧盯案件质量这一核心，重在落实司法责任制。评价内容主要是案件质量抽查和评查结果，其次是典型案例、指导性案例、优秀案例等情况，将结果作为个人评先评优、晋升级别的重要依据，同时还要综合考虑检察官业务能力表现情况。集体评价紧盯某单位全面充分履职情况，将全年综合质量评查结果、正反面典型案例情况、社会影响力情况等作为衡量某个单位工作质效的整体评价依据，特别是要参照“三个结构比”变化情况，衡量全院综合发展情况。二是综合运用正面评价和负面评价。评价标准设置要结合近年来的案件质量评查情况、司法责任追究情况、“三个结构比”的现实状况等，合理设置正面评价和负面评价的不同比重，形成评价合力。三是适度允许群众参与评价。案件质量高质量的重要体现之一就是人民群众的满意度和认可度。建议在案件质量评查中增加回访当事人环节，增设群众意见内容，对检察人员作风、态度、案件结果等进行随机抽查，在集中评查中还可以开展回访。

3. 创新案件质量评查方式。一是智慧评查。实践中，不管是集中评查还是基层院之间的互查，有些检察官可能会碍于情面，评查结果往往停留在文书不规范等表面问题上。对此，有必要采用电子阅卷评查方式，开展匿名评查。二是区别主次。以网上评查、随机评查为主体。三是升级功能。进一步提升办案超期预警、监督线索提示、办案瑕疵自动筛查等提醒功能，筑牢网上评查基础，减少办案人员在面对面评查时的抵触心理。

4. 切实发挥检委会业务管理主体职能。定期组织召开检委会进行业务数据分析，加强业务管理；上会案件同步提交检察官联席会议记录，充分展现办案部门关于法律适用、事实认定的意见；抽取检委会委员带队开展案件质量评查，强化质量管理，同时可以减缓员额检察官的评查压力。

（作者为山东省聊城市人民检察院党组书记、检察长）

哈萨克斯坦检察制度主要内容与特点

李学庆



习近平总书记强调，加强涉外法治理论和实践前沿课题研究，构建中国特色、融通中外的涉外法治理论体系和话语体系。新疆维吾尔自治区伊犁哈萨克自治州霍尔果斯市与哈萨克斯坦共和国接壤，法治同开放相伴而行。霍尔果斯市检察院（设有中哈合作中心检察室）在依法行使职权的同时，也需要了解哈萨克斯坦共和国的检察制度，如此才能加强双方交流合作。

哈萨克斯坦共和国检察院法以宪法确定形式从实体、组织、程序、行为法方面，规定详尽，历经30多年十多次修改和补充，形成了特殊的检察制度体系，其主要内容有：

哈萨克斯坦共和国检察机关是由总检察院及其下属部门、教育组织、军事和交通检察院，州检察院和同级检察院，区检察院和同级检察院组成统一的三级检察院系统和专属检察机关（军事和交通）。根据总统的决定，可设立未规定的其他检察机关。

哈萨克斯坦检察机关的履职宗旨是代表国家在法律规定的范围和形式内，对国内守法情况进行最高监督和刑事起诉；独立公开透明行使权力，只对总统负责。行使职权不受干涉并有权干涉企业实体、组织和国家机关的活动，无权涉外活动。

哈萨克斯坦检察官应履行以下义务：保护和恢复公民受侵犯的权利和自由，法人、社会和国家的法律保护利益；发现和消除违反法治的行为、造成这些行为的原因和条件及其后果；协调司法机关和其他国家机关的活动，确保合法性、法律和秩序，打击犯罪；法律和总统令规定的其他义务。

检察机关制度与职能部分规

定：检察机关上下级隶属关系。依法组建检察院各部门组织和其他临时组织；检察院各机构有其标志和说明由总检察长批准；在行使职权时，不得替代其他国家机关的职能；

总检察长领导、组织和协调检察机关的活动；分析掌握法律适用和法律监督实践；改进检察官制度；参与准则制定；代表国家利益，缔结国际条约和资产追回领域的国际条约草案；开展包括秘密调查行动的机构合作；向总统提交关于批准检察机关事项建议和报告检察机关活动情况；协调委员会保障法制、法律和秩序运行以及打击犯罪工作；组建检察机关各类机构等；行使法律和总统令规定的其他权力。

检察长及副检察长：检察长经议会参议院同意，由总统任命，任期五年，对总统负责，任期内未经议会参议院同意，不得对其进行行政处罚措施、追究刑事责任，但在现行刑法或特别严重罪行时被拘留的情况除外。总检察长一名、第一副检察长和若干名副检察长。第一副检察长和副检察长由总统任命。

检察官的职能：在其职权范围内核查合法性遵守情况，反腐行为，对限制行为及无行为能力的人因全部或部分非法行为进行保护等等，行使法定的其他权力。

检察院检察官办公室：编制并监督国家法律统计和维护特别记录

的完整性、客观性、可靠性和充分性；检察院（官）代表国家利益开展资产追回活动，包括国际法律合作；下属机构开展入职培训，执法人员专业培训、再培训、高级培训，协调和实施执法领域的跨部门科学研究；实施研究生教育方案；与外国和国际组织开展科研和交流；法律和总统令规定的其他活动；

军事检察机关对国家武装部队、其他部队和军事编队，国防和军事安全领域的其他国家机关、机构和组织等行为的合法性进行监督。运输检察机关对国家机关及其工作人员、运输领域其他组织的活动以及运输设施和运输基础设施的合法性进行监督等。

检察机关最高监督的界限和形式：其他国家机关行使最高监督权的方式包括核查合法性的遵守情况、分析合法性状况、评估已生效的法令。合法性核查应在不超过30个工作日内进行。如果有必要要求提供补充材料，以及合法性审计的工作量较大，在特殊情况下，审计期限可延长不超过30个工作日。

检察官的履职行为具有约束力，各类主体均有义务遵守保密和信息规定。紧急状态下，应检察官要求立即提供相关信息文件和材料、专家帮助，并不作任何解释，只有在国家法律规定的情况下，方可了解情况。未经检察官许可，任何人无权透露有关遵守法律和案件的材料。在检察官履职时，相关主体均有义务到场作出解释。检察官传唤应给足时限，但不可抗力无法避免的情况除外。通知应通过电话、电信发送，并附上送达通知。被传唤人在无正当理由不出庭的情况下，均可由检察官等作出合理处罚决定并承担相应法律责任。

检察官的（强制交付）决定应由内务机关执行。不得在夜间执行移送

（强制交付）。未满14周岁的未成年人、未满18周岁且未通知其法定代理人的人、孕妇以及因健康原因不能或不离开其居住地（须有医生证明）的人不得被带人。

从上述可知，哈萨克斯坦共和国检察制度特点主要体现在以下两点：

一是检察机关依法享有职权是检察制度的核心。哈萨克斯坦共和国在宪法中较详尽规定了关于检察院和检察官的法律制度，包括检察职能方面的监督权限等30个方面、义务等11个方面。实体和程序上的规定则更加具体和精细，涉及监督国家机关、行政机关、行政机构的活动，以及他们的行为和决定；行政、刑事、民事司法行为监督和反间谍活动等。从哈萨克斯坦共和国检察制度的有关规定不难发现，条文不多，规定的权限较为具体，检察机关拥有较大的职权和更多的资源。

二是具有完善的保障机制是检察监督职权得以充分行使的前提。哈萨克斯坦共和国宪法之2022年11月5日第155—171号“关于检察官法”详细规定了检察机关行使职权的保障机制，不仅规定了相应的法律保障15个方面、财政（3条）和信息技术保障措施，还详细地规定了检察人员及其他雇员的人身、财产保护及其物质保障和社会保障措施。

总之，哈萨克斯坦共和国虽然立国时间不长，但哈萨克斯坦共和国立法机关经过经验积累，不断修订和完善了其检察法律制度，最终对检察机关的职权和行使职权的保障这两个核心问题作了比较科学合理和充满人性温情的规定，为哈萨克斯坦共和国检察机关有效开展检察工作奠定了坚实法律基础。

（作者为新疆维吾尔自治区伊犁哈萨克自治州霍尔果斯市人民检察院检察长）